

## **РОЗДІЛ 17**

# **ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

**Ківалов С. В.**

*Президент Національного університету «Одеська юридична академія»,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України*

## **ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ З АДМІНІСТРАТИВНИМ ПОЗОВОМ: МАТЕРІАЛЬНО-ПРОВАВА І ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРОВАВА СУТНІСТЬ**

Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом передбачено у ст. 104 КАС України, яка продовжує і розвиває конституційне положення про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це право у структурі права на судовий захист є одним із центральних, оскільки всі наступні права – право на участь у судовому розгляді, право на судові рішення, право на виконання судового рішення є необхідними чинниками, але похідними від права на звернення до адміністративного суду.

Важливим є питання щодо співвідношення понять «право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом» і «право на судовий захист». Перше право може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а друге – кожен, чиї права, свободи або законні інтереси порушено. Водночас це не означає, що особа може вимагати надання судового захисту порушеним інтересам будь-якої іншої особи. Звернення до адміністративного суду в інтересах іншої особи є можливим лише на основі договору або закону.

Не менш важливим є визначення співвідношення понять «право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом» і «право на адміністративний позов». Аналіз чинних статей та врахування наукової думки із цього питання дають підстави вважати, що ці поняття є тотожними. Адже судові провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод чи законних інтересів у порядку позовного провадження. Насамперед, це передбачено у ч. 2 ст. 11 КАС України, яка визначає принцип диспозитивності адміністративного судочинства, відповідно до якого адміністративний суд позбавлений права ініціювати судовий адміністративний процес.

Для визначення сутності та особливостей права на звернення до адміністративного суду, слід перш за все з'ясувати структуру поняття «право на адміністративний позов». Право є складною юридичною конструкцією і її визначають матеріально-правова і процесуально-правова сутність.

Матеріально-правова сутність права на адміністративний позов становить право на задоволення адміністративного позову, а процесуально-правова сутність – знаходить своє відображення у праві на звернення з адміністративним позовом. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (у процесуальному сенсі) є правом на звернення за захистом суб'єктивного права або охоронюваного законом законного інтересу. За своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду і вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту і характеру. Таким чином, право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є процесуальною категорією, оскільки наявність цього права у фізичної особи не залежить від наявності у неї в дійсності того суб'єктивного права або законного інтересу, який підлягає захисту.

Важливо зазначити, що в юридичній літературі питання щодо правової природи (сутності) права на позов є дискусійним. Одні автори відносять це право до категорії процесуальної правоздатності. Така позиція у контексті адміністративного судочинства означає, що правом на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом володіє будь-яка особа з моменту виникнення у неї адміністративної процесуальної правоздатності. Не вдаючись до дискусії щодо співвідношення адміністративної процесуальної правоздатності і суб'єктивного права слід, зазначити, що за чинним законодавством правоздатність, на відміну від суб'єктивного права, являє собою здатність мати відповідні права й обов'язки, а суб'єктивне право – це не потенційна можливість мати певні права й обов'язки, а саме наявне право, гарантоване законом і забезпечене обов'язками інших осіб. Таким чином, важливо зазначити, що необхідно вирізнити два поняття: 1) право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (право на звернення за судовим захистом) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов само по собі не збільшує і не доповнює правову сферу одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (право на звернення за судовим захистом) як суб'єктивне процесуальне право. Це право є далеко не в усіх фізичних осіб, а тільки у конкретних осіб по конкретних справах за наявності певних передумов і певних умов.

Інші автори розглядають це право як односторонню правомочність. Із такою точкою зору важко погодитися, насамперед, з огля-

ду на особливості адміністративного судочинства. Відповідно КАС України для порушення адміністративної справи недостатньо мати право на власні дії, оскільки дії адміністративного суду – це дії у відповідь, які базуються на тих же підставах – передумовах права на адміністративний позов. Більше того, визначення права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом як односторонньої правомочності, виникнення якої пов'язано тільки із суб'єктивним переконанням особи в необхідності судового захисту мало чим відрізняється від визначення цієї категорії як адміністративної процесуальної правоздатності, оскільки обидва визначення не дають відповіді на запитання: а) за яких обставин можна відмовити у прийнятті адміністративного позову; б) припинити провадження у справі; в) залишити позов без розгляду. Відповісти на ці запитання можна тільки за умови, якщо право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом розглядати як суб'єктивне адміністративне процесуальне право, виникнення й реалізація якого обумовлені наявністю або відсутністю певних юридичних фактів.

Відповідно до третьої точки зору право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом – це суб'єктивне процесуальне право. Ця точка зору заслуговує на найбільшу увагу і безпосередньо пов'язана з такими поняттями, як передумови й умови звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Слід зазначити, що в теорії права цьому питанню приділялася увага. Велика заслуга у розробці цієї проблеми належить М. А. Гурвичу, який увів у науковий обіг поняття «передумови» й «умови».

У контексті адміністративного судочинства передумовами права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є ті обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов. Передумови права на позов передбачені ст.ст. 109 і 157 КАС України. Важливо зазначити, що перелік обставин, які передбачені у ч. 1 ст. 109 КАС України, є вичерпним, тобто тільки вони тягнуть за собою відмову судді у відкритті провадження у справі. Такими передумовами права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є: 1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Ця підстава є відсилочною і передбачає звернення до ст. 17 КАС України, яка передбачає компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, або коло справ, віднесених до розгляду й вирішення системою адміністративних судів; 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили – постанова суду чи ухвала суду про: а) відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; б) закриття провадження у такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін; 3) якщо позивач відмовився від адміністративного

позову і відмову прийнято судом; 4) якщо сторони досягли примирення; 5) фізична смерть або оголошення в установленому порядку померлою фізичної особи, яка звернулася з позовною заявою або до якої пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва. Ця передумова передбачає два взаємопов'язані моменти: а) фізична смерть або оголошення в установленому порядку померлою особи, яка звернулася з позовом. При цьому факт смерті повинен бути підтверджений свідоцтвом про смерть, а факт оголошення померлою – рішенням суду про оголошення особи померлою, що набрало законної сили; б) спірні правовідносини не допускають правонаступництва. Процесуальне правонаступництво – це заміна сторін чи третіх осіб (правопередників) іншою особою ( правонаступником) у разі вибуття з процесу суб'єкта спірних чи встановлених судом правовідносин. У разі процесуального наступництва може бути перехід процесуальних прав та обов'язків під час адміністративного процесу від однієї особи, яка була стороною в конкретній адміністративній справі до іншої, яка не брала участі у справі. При цьому процесуальне правонаступництво є можливим за таких випадків: а) вибуття сторони або третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір; б) заміна сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір.

Відсутність передумов права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означало відсутність самого суб'єктивного права на позов, що тягне за собою два юридичних наслідки: а) відмова у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо відсутність права на позов встановлена на стадії порушення справи, без права на повторне звернення цього ж позову. Ця категорія передумов передбачена ст. 109 КАС України; б) закриття провадження у справі, якщо відсутність права на позов встановлена на стадії судового розгляду, без права на повторне звернення цього ж позову. Перелік зазначених передумов права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом передбачений ст. 157 КАС України.

**Самсін І.Л.**

*голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,  
суддя Верховного суду України, заслужений юрист України,  
кандидат юридичних наук*

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ЗА ПОДАТКОВИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

Однією із причин регулювання податкових відносин імперативним методом, так само як і багатоаспектної реалізації державного примусу в цих відносинах є їх владно-майновий характер. З одного боку, ці відносини безпосередньо пов'язані з реалізацією фізичними і юридичними особа-